

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobkyně: **A. A.,** zemřelá dne 18. 7. 2008, původně zastoupená opatrovnicí A. W., dále též advokátkou JUDr. Janou Piskovskou, se sídlem AK Olomoucká 48, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2008 čj. MSK 88614/2008, sp. zn. SOC/25115/2008/Nag, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 11. 2010, č. j. 38 Cad 20/2008 – 40,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 11. 2008 č. j. 38 Cad 20/2008 - 40 **se zrušuje** a žaloba **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen stěžovatel) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž bylo zastaveno řízení o přiznání příspěvku na péči žalobkyni z důvodu právní nepřípustnosti žádosti. Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány chybně vyložily ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zák. č. 108/2006 Sb. v návaznosti na čl. 19 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1408/71 a žalobkyně spadá do okruhu osob, které mají nárok na příspěvek.

Kasační stížnost podal stěžovatel z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem. Ve shodě s názorem krajského soudu považuje stěžovatel příspěvek na péči za peněžitou dávku v nemoci podle čl. 19 odst.

1 písm. b) nařízení č. 1408/71, u poživatelů důchodů je však k přiznání tohoto typu dávek příslušný stát, který vyplácí důchod. V případě žalobkyně je tedy státem příslušným k přiznání dávky Slovenská republika. Tomu ostatně odpovídá i vyjádření Evropské komise k dotazu Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky k této otázce. Stěžovatel proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Ze soudního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující skutečnosti: Žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu podala žalobkyně dne 17. 7. 2008. Dne 18. 7. 2008 žalobkyně zemřela. Usnesením ze dne 30. 8. 2010 č. j. 38 Cad 20/2008 – 28 rozhodl krajský soud tak, že procesní nástupkyní zemřelé žalobkyně určil její dceru A. W., která s ní v době smrti žila ve společné domácnosti a poskytovala jí péči. Své rozhodnutí opřel o ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. a § 107 odst. 1 s. ř. s ve spojení s § 64 o. s. ř. S jmenovanou pak nadále jednal jako s účastnicí řízení a doručil jí též napadený rozsudek.

Podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zmatečnost řízení před soudem spočívá v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

Po posouzení výše uvedených skutečností věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v řízení před krajským soudem chyběly podmínky řízení a došlo tak ke zmatečnosti řízení. Jak bylo již konstatováno, žalobkyně den po podání žaloby zemřela. Soudní řád správní nemá sám ustanovení o právním nástupnictví v řízení, krajský soud proto správně s odkazem na § 64 s. ř. s. použil k řešení této otázky příslušné ustanovení občanského soudního řádu. Ke škodě věci jej však nevzal v úvahu celé a následně z něj nevyvodil odpovídající právní závěry. Stejnou vadou je pak postižena i aplikace ustanovení § 16 zákona č. 108/2006 Sb.

Podle ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. ztratí-li způsobilost být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, její dědici, případně ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde.

Podle § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb. ve znění účinném do 31. 7. 2009 zemřel-li žadatel o příspěvek před vydáním rozhodnutí (nyní před pravomocným rozhodnutím) o příspěvku, vstupují do dalšího řízení o příspěvku a nabývají nárok na částky splatné do dne smrti oprávněné osoby postupně její manžel nebo manželka nebo partner 7a), děti, rodiče a jiné osoby blízké 1), jestliže žili s oprávněnou osobou v době její smrti v domácnosti. Není-li těchto osob žijících v domácnosti, vstupuje do dalšího řízení o příspěvku a nabývá nárok na částky splatné do dne smrti oprávněné osoby osoba blízká,

která byla podle § 21 odst. 2 písm. c) označena jako osoba, která poskytuje oprávněné osobě pomoc. Je-li více těchto osob blízkých, vstupuje do řízení a nabývá nárok podle věty druhé osoba blízká, která poskytovala oprávněné osobě pomoc v největším rozsahu; nelze-li tento rozsah pomoci určit, nabývají osoby blízké nárok podle věty druhé rovným dílem.

Podle § 16 odst. 4 (nyní odstavec 3) cit. zákona nárok na příspěvek není předmětem dědictví.

Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupí k výkladu předchozích ustanovení, považuje za nutné provést krátký rozbor charakteru předmětné dávky. Příspěvek na péči vznikl transformací dřívější dávky důchodového zabezpečení – zvýšení důchodu pro bezmocnost. Svým charakterem se jedná o dávku v systému sociálních služeb, jejímž účelem je zajištění potřebné péče osobám závislým na pomoci jiných z důvodu jejich zdravotního postižení. Příspěvek je tedy osobním nárokem žadatele, který má pokrýt náklady spojené se zajišťováním jeho soběstačnosti. Tomu je přizpůsobena i koncepce dávky upravená zákonem. Nárok na dávku vzniká formálně splněním podmínek stanovených zákonem, příspěvek však může být přiznán a vyplácen nejdříve od počátku kalendářního měsíce, ve kterém bylo zahájeno řízení o jeho přiznání. Stejně tak při změně rozhodných skutečností znamenajících zánik nároku na dávku se příspěvek odejme od prvního dne měsíce následujícího po měsíci, za který byl již vyplacen. Rozhodnutí o přiznání příspěvku tak má ve věci nároku na dávku deklaratorní a ve věci nároku na výplatu dávky konstitutivní charakter.

Ustanovení § 16 zákona č. 108/2006 Sb. pak ve svém odstavci 1 upravuje hmotně právní i procesní nástupnictví v řízení o dávce ve správním řízení, pokud k úmrtí oprávněného dojde do vydání rozhodnutí (nebo nyní přesněji do jeho právní moci), případně v odstavci 2 hmotně právní nástupnictví pro výplatu částek rozhodnutím již přiznaných, ale dosud nevyplacených. V odstavci 4 (nyní odstavci 3) však § 16 zákona jasně deklaruje, že v případě úmrtí žadatele se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví. Toto ustanovení v sobě zahrnuje jak samotný nárok na dávku, tak i s ním spojený nárok na její výplatu. Uvedené platí jak pro případy, kdy žadatel zemře před skončením správního řízení či po přiznání dávky (což je logické, neboť zde může být dávka přiznána a vyplacena právním nástupcům určeným podle § 16 odst. 1 a 2 zákona), tak i pro případy, kdy žadatel zemře po skončení správního řízení, aniž by v něm byl vznik nároku na dávku deklarován a dávka přiznána k výplatě. Zde ovšem už není žádný důvod, aby se zákon, poté co vyloučil přechod hmotných práv, jakkoliv zabýval procesním nástupnictvím. Úpravu, podle níž se nárok na příspěvek nestává předmětem dědictví ani z jiných důvodů nepřechází na další osoby, považuje Nejvyšší správní soud za logickou a v souladu s účelem, k němuž byla tato dávka určena a jenž byl výše rozebrán. Nelze ostatně přehlédnout, že podobnou koncepci obsahují i jiné zákony upravující dávky nepojistného charakteru, například § 46 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nebo dokonce § 56 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ačkoliv jinak mají dávky dle tohoto zákona nárokový charakter obdobný dávkám důchodového pojištění. Na tomto místě se sluší pouze připomenout, že předpisy ve věcech dávek důchodového a nemocenského pojištění, na rozdíl od předchozích, přechod nároků do dědictví připouštějí (viz. § 63 odst. 3 zákona č. 155/1995 Sb. i § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 187/2006 Sb.) a o

možném procesním nástupnictví v soudním řízení zde při aplikaci ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nejsou a nikdy nebyly žádné pochyby.

V projednávaném případě krajský soud správně určil, že samotná povaha věci by nebránila pokračování v řízení, neboť přezkum zákonnosti napadeného správního rozhodnutí by zajisté bylo možno provést bez ohledu na úmrtí žalobkyně. Nicméně pokud žadatelka o příspěvek na péči zemřela poté, co bylo o její žádosti pravomocně rozhodnuto a dávka nebyla přiznána, je vyloučeno, aby bylo právní nástupnictví v soudním řízení určeno podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., jak učinil krajský soud. Žádné jiné ustanovení zvláštního zákona pak přechodu hmotných a v důsledku toho i procesních práv pro případné další řízení o příspěvku nesvědčí. Zároveň ovšem nelze určit právního nástupce ani z jiných důvodů uvedených v § 107 odst. 2 o. s. ř. Nárok na příspěvek (ať již přiznaný či jako v tomto případě nepřiznaný, ale pouze tvrzený), není předmětem dědictví, nejsou zde tedy žádní dědicové nároku, kteří by mohli do řízení vstoupit a nadále tento nárok uplatňovat.

Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda důsledky vyplývající z výše uvedeného nejsou v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Je si přitom vědom skutečnosti, že zákonná úprava procesního nástupnictví v přezkumném řízení soudním trpí určitými deficity, které mají svůj původ v absenci výslovného zakotvení tohoto institutu v soudním řádu správním a v rozdílech mezi občanským soudním řízením, jenž má charakter řízení nalézacího, a řízením ve správním soudnictví založeném na přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí. Zatímco tedy v civilním řízení zpravidla není obtížné určit právo nebo povinnost, o něž se vede spor, vypořádat je v dědickém řízení a poté pokračovat s právními nástupci takto určenými, v přezkumném řízení soudním, kde soud přezkoumává již pravomocná rozhodnutí správního orgánu o sporném nároku, je určení procesního nástupce zpravidla závislé na znění konkrétního zvláštního zákona, především na tom, zda učiní veřejnoprávní nárok možným předmětem dědictví, či zda upraví přechod hmotného práva jiným způsobem, nebo zda ho, byť implicitně, vyloučí vůbec. Právě posledně uvedená alternativa platí v projednávané věci. Jak bylo ovšem rozebráno výše, Nejvyšší správní soud má za to, že v daném konkrétním případě je úprava obsažená v ustanovení § 16 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 108/2006 Sb. v souladu s účelem poskytování této dávky, takže důsledky vyplývající z následné aplikace ustanovení § 107 odst. 2 o. s. ř. nemohou mít pro nikoho dopad v podobě odepření spravedlnosti a tím i v porušení citovaného článku Listiny.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalobkyně zemřela, a tudíž ztratila způsobilost být účastníkem řízení dříve, než soud ve věci rozhodl, zemřela však bez právních nástupců podle § 107 odst. 2 o. s. ř. Úmrtí žalobkyně tak má za následek neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, který nastal již v řízení o žalobě před krajským soudem. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a zároveň podle téhož ustanovení ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl.

Žaloba byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.) .

V Brně dne 7. dubna 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu